

## **Vergabe eines rechtstatsächlichen Forschungsvorhabens zum Thema „Qualität der rechtlichen Betreuung“**

**Vom ... 2015**

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz beabsichtigt, ein rechtstatsächliches Forschungsvorhaben zum Thema „Qualität der rechtlichen Betreuung“ zu vergeben.

Die rechtliche Betreuung (§§ 1896 ff BGB) ist ein Instrument zur Unterstützung von Menschen, die krankheits- oder behinderungsbedingt ihre Angelegenheiten nicht selbst besorgen können. Das individuelle Wohl und die individuellen Wünsche der Betreuten stehen hierbei im Mittelpunkt. Rechtliche Betreuung ist nicht mit gesetzlicher Stellvertretung gleichzusetzen. Die Möglichkeit stellvertretenden Handelns ist lediglich ein Instrument der grundsätzlich an den Wünschen und dem Wohl der betreuten Person orientierten und damit pflichtgebunden Aufgabenerfüllung. Stellvertretendes Handeln darf zudem nur im Rahmen des Erforderlichen stattfinden, vorrangig ist die Unterstützung eigener Entscheidungsfindung der Betroffenen selbst. Die gesetzlichen Vorgaben für eine an der Person und den Fähigkeiten der Betreuten orientierten unterstützenden Betreuung müssen auch im Hinblick auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) in der Praxis umgesetzt werden. So sind nach Art. 12 Abs. 3 UN-BRK die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderungen Zugang zu der Unterstützung zu verschaffen, die sie bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit gegebenenfalls benötigen.

Durch das Forschungsvorhaben sollen empirische Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Qualitätsstandards in der Praxis eingehalten werden bzw. ob und ggf. welche strukturellen (einzelfallunabhängigen) Qualitätsdefizite insbesondere in der beruflichen aber auch in der ehrenamtlichen Betreuung bestehen und auf welche Ursachen diese ggf. zurückgeführt werden können. Hierzu ist in Absprache mit dem BMJV unter Einbeziehung eines Forschungsbeirates ein Konzept der Betreuungsqualität mit Indikatoren zu ihrer Überprüfung zu entwickeln. Diese Überprüfung soll in repräsentativer Auswahl mittels konkreter Fallstudien und Fallrekonstruktionen stattfinden.

Zentrale Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Frage der Geeignetheit der Betreuer und Betreuerinnen zu. Nach geltendem Recht bestellt das Gericht als rechtlichen Betreuer bzw. als rechtliche Betreuerin „eine natürliche Person, die geeignet ist, in dem gerichtlich bestimmten Aufgabenkreis die Angelegenheiten des Betreuten rechtlich zu besorgen

und ihn in dem hierfür erforderlichen Umfang persönlich zu betreuen“ (§ 1897 Abs. 1 BGB). Detaillierte Anforderungen an die „Geeignetheit“ sind den gesetzlichen Regelungen des Betreuungsrechts nur indirekt zu entnehmen. Auch macht das Gesetz hinsichtlich der Geeignetheit keinen expliziten Unterschied zwischen Personen, die die betreuende Tätigkeit ehrenamtlich und jenen, die sie beruflich ausüben. (Vorrang des Ehrenamts: Berufsbetreuer und -betreuerinnen sollen nach § 1897 Abs. 6 BGB jedoch nur bestellt werden, wenn keine geeigneten ehrenamtlichen Betreuer und Betreuerinnen zur Verfügung stehen.)

Detaillierte Anforderungen enthalten hingegen insbesondere die gemeinsamen „Empfehlungen für die Betreuungsbehörden bei der Betreuerauswahl“ des Deutschen Landkreistags, des Deutschen Städtetags und der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) vom 31.01.2013. Ihr Adressat sind in erster Linie die Betreuungsbehörden. Es liegen jedoch keine belastbaren Erkenntnisse darüber vor, in welchem Umfang diese Empfehlungen in der Praxis Berücksichtigung finden.

Im Hinblick auf die ehrenamtlichen Betreuer und Betreuerinnen stellt sich die Frage nach Qualität und Effektivität der Einführung in ihre Aufgaben sowie nach der Effizienz ihrer Fortbildung, Unterstützung und Beratung durch Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden. Zu überprüfen wäre auch, inwieweit die Betreuungsbehörden für ein ausreichendes Angebot zur Einführung der Betreuer und Betreuerinnen in ihre Aufgaben zu sorgen (§ 5 BtBG).

Im Gegensatz zur ehrenamtlichen Betreuung, die weit überwiegend durch Angehörige geleistet wird, unterstützen Berufsbetreuer und -betreuerinnen eine Vielzahl fremder Menschen. Dies erfordert die Fähigkeit und Bereitschaft, die Wünsche und Vorstellungen sehr verschiedener und auch krankheits- oder behinderungsbedingt schwer zugänglicher Menschen zu erkennen und im Rahmen des Möglichen mit ihnen gemeinsam umzusetzen bzw. die notwendigen Hilfen zu organisieren. Der Betreuer bzw. die Betreuerin hat auch dazu beizutragen, dass – mitunter aufwendige – Möglichkeiten der Rehabilitation genutzt werden (§ 1901 Abs. 4 BGB). Die an Einzelfällen orientierte öffentliche Diskussion über Mängel in der Betreuung wirft die Frage auf, ob und inwieweit diese auf strukturelle Mängel in der beruflichen Betreuung zurückgeführt werden müssen. Die Studie soll hierüber Aufschluss erbringen.

Für Berufsbetreuer und -betreuerinnen sind verschiedene Qualifizierungskurse und -studiengänge auf dem Markt zugänglich, diese bieten unterschiedliche „Zertifizierungen“ an. In welchem Ausmaß derartige Zertifizierungen nachgefragt werden und inwieweit sie die Auswahl der Betreuer und Betreuerinnen seitens der Betreuungsbehörden und Betreuungsgerichte beeinflussen, ist nicht bekannt.

Die Wirkungen des Juli 2005 mit dem Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetz eingeführten pauschalierten Vergütungssystem auf die Qualität der Betreuung sollen in die Untersuchung einbezogen werden. Für die Anerkennung der „Berufsmäßigkeit“ einer Betreuung wird nach dem Vormünder- und Betreuervergütungsgesetz nur auf den Umfang der Betreuungen abgestellt. Die für die Vergütungsstufe ausschlaggebenden „besonderen Kenntnisse“ müssen zwar nach der gesetzlichen Regelung für die Führung der Betreuung „nutzbar“ sein, ein betreuungsspezifisches Ausbildungsprofil wird jedoch gesetzlich nicht verlangt. Immer wieder wird vorgetragen, dass die Anzahl der differenziert nach Betreuungsdauer und Aufenthaltsort pauschalierten Stundenansätze aber auch die Höhe der seit 2005 unveränderten Stundensätze die Qualität der Betreuung negativ beeinflussen. So hat etwa auch die Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes einen mit der Pauschalierung in signifikantem Zusammenhang stehenden Rückgang der Kontakte zwischen betreuenden und betreuten Personen sowie zu den Heimleitungen, sowie einen Anstieg der Fallzahlen pro Berufsbetreuer bzw. -betreuerin festgestellt.

Ein weiteres Untersuchungsfeld ist die Kontrolle der Betreuertätigkeit. Das Gericht führt von Gesetzes wegen die Aufsicht über die gesamte Tätigkeit der Betreuer und Betreuerinnen und hat bei Pflichtwidrigkeiten einzuschreiten. Es wird insbesondere bei Beschwerden oder Beanstandungen seitens der Betreuten kontrollierend tätig. Die Vergütungspauschalierung hat zur Folge, dass Einzelheiten der Betreuung nicht mehr im Rahmen der Abrechnung zur Kenntnis des Gerichts gebracht werden und insoweit auch nicht kontrolliert werden können. Nach dem Ergebnis der o.g. Evaluation machen die Gerichte zudem nur zurückhaltend von der Möglichkeit Gebrauch, einen Betreuungsplan zu verlangen. Dieser hat auch eine Kontrollfunktion. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, auf welchem Wege in einem standardisierten Verfahren die Qualität der Betreuung fortlaufend kontrolliert und damit gesichert wird oder gesichert werden könnte.

Die Untersuchung soll sich vor diesem Hintergrund insbesondere an folgenden forschungsleitenden Fragen und Problemfeldern orientieren:

### **I. Qualität der beruflichen Betreuung**

1. Welche Erfahrungen machen die Betreuten mit der Betreuungsführung? Welche positiven Aspekte und welche Mängel werden genannt? Werden sie in ihrer eigenen Entscheidungsfindung unterstützt? In welchem Umfang finden persönliche Kontakte statt? Welche positiven Aspekte und Mängel werden von den anderen beteiligten Kreisen (z.B. von Angehörigen, von Einrichtungsmitarbeitern und -mitarbeiterinnen,

von Betreuungsrichtern und -richterrinnen, von Rechtspflegern und -pflegerinnen und von Betreuungsbehörden) genannt?

2. Wie bewerten die Berufsbetreuer und -betreuerinnen selbst ihre Arbeit? Sehen sie Defizite? Worin sind diese aus ihrer Sicht begründet?
3. Welche Ausbildungen haben Berufsbetreuer und -betreuerinnen? In welchem Umfang wird von der Möglichkeit des Erwerbs für die Führung von Betreuungen spezifischer Kenntnisse (Zertifizierungskurse, modularisierte Studiengänge) Gebrauch gemacht? Wie ist der Effekt derartiger Aus- und Fortbildungen auf die Qualität der Betreuung? Gibt es insoweit signifikante Unterschiede zwischen Betreuern und Betreuerinnen, die diese Tätigkeit freiberuflich bzw. für einen Verein ausüben?
4. Wurden vor Übernahme einer Betreuung Praktika bei Berufsbetreuern oder -betreuerinnen bzw. in Betreuungsvereinen absolviert? Hat dies einen erfassbaren Effekt auf die Qualität der Betreuung?
5. Wie lange waren Berufsbetreuer und -betreuerinnen, die durch eine Ausbildung für die Führung von Betreuungen „besondere nutzbare Kenntnisse“ im Sinne von § 4 Abs. 1 VBVG erworben haben, vor ihrer Tätigkeit in ihren ursprünglichen Ausbildungsberufen beschäftigt? Hat dies einen erfassbaren Effekt auf die Qualität der Betreuung?
6. Ist aus den zur beruflichen Betreuung angebotenen Qualifizierungskursen und -studiengängen ein spezifisches Qualifikationsprofil ableitbar? Sind Qualitätsdefizite in der Betreuung signifikant auf das Fehlen einer entsprechenden Qualifikation zurückzuführen?
7. Wie werden die Berufsbetreuer und -betreuerinnen im Zusammenspiel zwischen Betreuungsbehörde und Betreuungsgericht ausgewählt? Welche Qualitätsstandards und Qualifikationsanforderungen werden erhoben? Inwieweit werden dabei überregionale „Empfehlungen zur Betreuerauswahl“ beachtet?
8. Gibt es bei den Amtsgerichten und Betreuungsbehörden, die Qualitätsstandards und Qualifikationsanforderungen bei der Betreuerbestellung heranziehen, weniger Mängel bzw. Beschwerden hinsichtlich der Betreuungsführung? Werden bei der gerichtlichen Kontrolle der Berufsbetreuer und -betreuerinnen Qualitätsstandards verwandt?

## II. Qualität der ehrenamtlichen Betreuung

9. Welche Erfahrungen machen die beteiligten Kreise (Betreute, Angehörige, Einrichtungsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen, Betreuungsrichter und -richterrinnen, Rechtspfleger und -pflegerinnen, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine) mit der Arbeit von ehrenamtlichen Fremdbetreuern und -betreuerinnen? Welche positiven Aspekte und welche Mängel werden genannt? Werden die Betreuten in ihrer eigenen

Entscheidungsfindung unterstützt? In welchem Umfang finden persönliche Kontakte statt?

10. Wie bewerten ehrenamtliche Betreuer und Betreuerinnen (Angehörige sowie Fremdbetreuer und -betreuerinnen) die Informations- und Beratungsangebote von Betreuungsbehörden, -vereinen und -gerichten? Sind sie ihnen bekannt? Bekommen sie ausreichende Unterstützung?
11. Inwieweit werden aus Sicht der Betreuungsbehörden und -vereine ihre Informations- und Beratungsangebote von den Adressaten wahrgenommen? Stehen ihnen genügend Ressourcen zur Erfüllung ihrer Beratungs- und Fortbildungsaufgabe zur Verfügung?
12. Inwieweit werden Modelle wie das „Tandem-Modell“ oder das „Hessische Curriculum“ zur Ausbildung und Anleitung ehrenamtlicher Betreuer und Betreuerinnen genutzt?

### III. Vergütungssystem

13. Wieviel Arbeitszeit verwendet ein Berufsbetreuer bzw. eine Berufsbetreuerin, differenziert nach den in § 5 Abs. 1 und 2 VBVG genannten Kriterien sowie typisiert nach Tätigkeiten, durchschnittlich für einen Betreuungsfall? Gibt es signifikante Unterschiede zwischen Betreuern und Betreuerinnen, die diese Tätigkeit freiberuflich und jenen, die sie für einen Betreuungsverein ausüben?
14. Welche Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Aufgabenteilung und Aufgabendelegation wenn mehrere Betreuer und Betreuerinnen zusammenarbeiten oder auf einen Mitarbeiterstab zurückgreifen können?
15. Wie viele Betreuungen führen selbständige Berufsbetreuer und -betreuerinnen bzw. Vereinsbetreuer und -betreuerinnen in Relation zur Gesamtarbeitszeit (Teilzeit/Vollzeit und unter Berücksichtigung weiterer beruflicher Tätigkeiten z.B. in der Querschnittsarbeit)? Gibt es unter Berücksichtigung arbeitsteiliger Organisation eine Relation zwischen Fallzahl und Qualität?
16. Ist der zeitliche Aufwand für einen Berufsbetreuer bzw. für eine Berufsbetreuerin nach einem Betreuerwechsel durchschnittlich vergleichbar mit dem bei einer Fortführung der Betreuung oder signifikant höher (differenziert nach vorheriger beruflicher bzw. ehrenamtlicher Betreuung)? Kann der zeitliche Aufwand ggf. mit einer Erstbestellung verglichen werden?
17. Wie haben sich die Vergütungsumsätze seit 2005 entwickelt, gegliedert nach Vergütungsgruppen?
18. Wie haben sich die steuerlich absetzbaren Aufwendungen im Jahresschnitt seit 2005 entwickelt, gegliedert nach Vergütungsgruppen?

Der Fragenkatalog ist nicht abschließend. Ergänzungen und Vorschläge auch im Hinblick auf die Methodik der Datenerhebung sind auf Basis der genannten Forschungsziele ausdrücklich erwünscht.

Die infrage stehenden Meinungsbilder lassen sich mit Hilfe breit angelegter Befragungen der beteiligten Kreise (Betreute, Angehörige, Einrichtungsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen, Betreuungsrichter und -richterinnen, Rechtspfleger und -pflegerinnen, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine) ermitteln. Bei der Auswertung der Daten sollten auch regionale Differenzierungskriterien (z.B. Stadt/Land, West- und Ostdeutschland) Berücksichtigung finden.

Im Übrigen werden zur Überprüfung der tatsächlichen Betreuungsqualität und ggf. struktureller Defizite empirische Erhebungsmethoden (Vertiefungsinterviews, Fallrekonstruktionen etc.) notwendig sein, die sich auf repräsentative Teilgruppen konzentrieren. Die Zeitbudgetforschung zur Ermittlung des zeitlichen Betreuungsaufwands und die Ermittlung der Aufwendungen sind insbesondere auf die Mitarbeit der Berufsbetreuer und -betreuerinnen angewiesen. BMJV ist zur Vermittlung dieser Mitarbeit (Journalführung, Auswertung elektronischer Dokumentationssysteme, Auswertung von Steuererklärungen etc.) bereit. In diesem Zusammenhang wird eine Vergleichsgruppenbefragung (z.B. der Behördenbetreuer und -betreuerinnen) von Interesse sein.

Die Ergebnisse der rechtstatsächlichen Studien „Qualität, Aufgabenverteilung und Verfahrensaufwand bei rechtlicher Betreuung“ von Juni 2003 und „Rechtliche Betreuung in Deutschland / Evaluation des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes“ aus 2009 ([http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Evaluationsbericht\\_des\\_2\\_Betreuungsrechtsaenderungsgesetzes.pdf;jsessionid=F5007D7C0CB9C0B0FD034C6ABAE0C995.1\\_cid334?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Evaluationsbericht_des_2_Betreuungsrechtsaenderungsgesetzes.pdf;jsessionid=F5007D7C0CB9C0B0FD034C6ABAE0C995.1_cid334?__blob=publicationFile)) sind zu berücksichtigen.

In das Vorhaben sollen die Länder, die kommunalen Spitzenverbände, Berufsverbände und andere Verbände, die schwerpunktmäßig mit der rechtlichen Betreuung befasst sind, einbezogen werden. Die Einrichtung eines Forschungsbeirates ist geplant.